

平成 18 年（行ウ）第 467 号、平成 19 年（行ウ）第 224 号

下北沢都市計画道路事業認可差止等請求事件

原 告 原 田 学 ほか

被 告 東 京 都、国

参 加 人 世 田 谷 区

準 備 書 面 8

平成 19 年 11 月 5 日

東京地方裁判所民事第 2 部 A 係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 齊 藤 驍 ほか

下北沢駅周辺地区地区計画の違法性及び同違法性に基づく補助 54 号線、区画街路 10 号線及び本件連続立体交差事業の違法性について

第 1 連続立体交差事業と一体のものとしての駅周辺市街地の再開発

1 踏み切りを除却し道路を新設することだけに留まらない連続立体交差事業

(1) 原告らは、準備書面 7 において、本件都市計画道路補助 54 号線及び区画街路 10 号線と下北沢駅周辺地区地区計画とが、計画として一体のものであり、各計画の違法性は、他の計画の違法事由となると主張した。

(2) もっとも、本件地区計画は、補助 54 号線及び区画街路 10 号線の計画と一体性を有しているだけでなく、本件各都市計画決定の契機となっている事業、あるいは各都市計画の総体を示すものと言っていい本件連続立体交差事業と一体のものとして計画されたものでもある。

(3) 連続立体交差事業は、鉄道と幹線道路とが 2 か所以上交差する 350 メートル

ル以上の鉄道区間において、鉄道と道路を3か所以上立体交差させ、2か所以上の踏み切りを除却する事業であると定義づけられているが（建運協定・基本協定2条・甲42）、連続立体交差事業の意義は、単に踏み切りを除却し、道路を新設することだけに留まらない。

2 都市に重大な影響を与える連続立体交差事業

- (1) 連続立体交差事業の都市に与える重大な影響を示す資料として、国土交通省が作成したパンフレットがある。（甲68・「連続立体交差事業の概要」）

このパンフレットは、連続立体交差事業の概要、採択基準、事業費、効果等について説明したものであるが、その中でも連続立体交差事業の特徴をよく示しているのが、その効果に関する説明である。

- (2) すなわち、同パンフレットの7頁を見ると、連続立体交差事業の効果の項目として、「駅周辺の中心市街地の再生」が挙げられ、同項目の右の図では、連続立体交差事業が市街地に全体に広範に影響を及ぼすことが示されている。

そして、同10頁では、「連続立体交差事業によるまちづくりの促進」という表題の下に、連続立体交差事業の前と後で街がどのように変わったかという事例が紹介されている。同11頁の京王線府中駅周辺の連続立体交差事業前の写真と事業後の写真を比べれば一見して明らかなように、連続立体交差事業の施行によって、街の様相が根本的に変化しているのである。

- (3) すなわち、連続立体交差事業によって、駅周辺の建築物が大型化、高層化し、都市の性格や都市に住まい、集う住民等の環境に重大な変化を及ぼしているのである。

3 市街地再開発は連続立体交差事業の目的のひとつ

- (1) ここで注意しなければならないことは、これらの変化は、連続立体交差事業の副次的な効果ではなく、連続立体交差事業がこのような市街地の再開発を目的のひとつと位置付けて、行われていることである。

- (2) 「連続立体交差事業の手引き」では、「連続立体交差の定義と意義」が記載されているが、その意義のひとつとして、連続立体交差事業が、「鉄道跡地を利用して、都市の環境整備を図れるなど、広い意味での市街地の再開発のインパクトになる」と書かれている（甲 42・「連続立体交差事業の手引き」1頁）。

これは、連続立体交差事業が、市街地の再開発をその重要な目的のひとつとして位置付けていることの表れである。

また、「広い意味での市街地の再開発のインパクトになる」という記載からもわかるように、連続立体交差事業は、単に鉄道跡地を使った都市施設の整備だけでなく、駅周辺市街地全体の再開発の起爆剤となることが予定されているのである。

4 再開発計画を含む総合的な観点からの調査を義務付けた調査要綱

- (1) そして、連続立体交差事業が、市街地の再開発をその目的のひとつとして行われることを前提に、連続立体交差事業調査では、単に鉄道事業地だけでなく、広域・周辺市街地の調査を踏まえて、再開発に関する計画についても一体的に策定することとされているのである。（甲 42・「連続立体交差事業の手引き」157頁以下「連続立体交差事業調査」）
- (2) 「連続立体交差事業の手引き」の「連続立体交差事業調査」に関する規定を具体的に見てみよう。

ア 連続立体交差事業調査の位置付け

- (ア) まず、「連続立体交差事業の手引き」は、「連続立体交差事業調査」の位置づけについて、「連続立体交差事業は、都市に与える影響が極めて大きい大規模な事業であり、「特に最近においては」「駅周辺の中心市街地の再生、活性化、ひいては都市あるいは都市圏全体の発展という効果に対する期待が大きくなって」おり、「事前に多角的、総合的な観点から調査、計画を行う必要がある。」としている。（甲 42・「連続立体交差事業の手引き」158

頁)

- (イ) そして、連続立体交差事業調査においては、「単に鉄道の設計を行うのではなく、広域および周辺市街地の現状における課題を把握し、連続立体交差事業の必要性を明確にした上で、都市計画の総合的検討を踏まえて関連事業計画、高架下利用計画と一体的に鉄道、側道等の設計を行い、さらに計画の総合的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこととしている。」(同 158 頁)
- (ウ) また、「調査の実施に当たっては、特に駅周辺の中心市街地整備に関する検討が重要であり、連続立体交差事業と併せて駅前広場整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の関連事業を積極的に検討し、連続立体交差事業の効果が最大限活かされるような計画、事業プログラムの作成が期待される。」としているのである。(同 158 頁)

イ 連続立体交差事業調査の項目と内容

- (ア) この位置づけを前提に、「連続立体交差事業調査」では、「現況調査」「都市計画の総合的検討」「鉄道・側道等の設計」「関連事業計画の検討」「総合アセスメント調査」の各項目にしたがって調査をすることとされている。
- (イ) そして、上記項目のうち、「都市計画の総合的検討」の中の「都市整備基本構想の作成」では、「周辺市街地等における都市整備の基本構想を作成する。」とされ、「周辺市街地整備基本構想」の中の「土地利用計画」では、「現行の用途地域、容積率等を再検討するとともに、」「抜本的に見直す」としているのである。(甲 42・「連続立体交差事業の手引き」161～162 頁)
- (ウ) これらの記載をみればわかるように、連続立体交差事業は、周辺市街地の土地の利用計画について、用途地域、容積率を含めて抜本的な見直しを行い、規制を緩和することによって、高層・大型の建築物の建設を誘導するものなのである。

そして、連続立体交差事業による高層・大型建築物の建設の誘導によっ

て、先ほどみた府中駅周辺等は、街の様相が一変してしまったのである。

ウ 関連事業の計画策定の義務付け

- (ア) また、「連続立体交差事業調査」では、「連続立体交差事業の事業効果は、これに関連する駅前広場整備事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業、大規模公共建築物建設事業、商店街近代化事業等の連続立体交差事業と一体的に整備を図るべき関連事業がいかに関連事業のなかで実施されるかによって大きく左右される」ので、「関連事業のなかで、都市計画決定の必要なものについてはその計画案を作成する」とされている。

ここでは、再開発に関する事業として、駅前広場整備事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業、大規模公共建築物建設事業、商店街近代化事業が挙げられているが、重要なことは、再開発計画については、整備手法に関わらず、総合的に計画しなければならないとしている点である。

- (イ) そして、本件地区計画は、後述するように、市街地再開発のための整備手法として選ばれて決定されたものであり、まさに連続立体交差事業と一体的に整備を図るべき計画であるといえる。
- (ロ) なお、言うまでもないが、区画街路 10 号線の計画も、駅前広場整備事業として、連続立体交差事業と一体的に整備を図るべき関連事業である。

5 国家的事業としての下北沢の再開発

このような連続立体交差事業が都市に与える重大な影響及び規模の大きさや、連続立体交差事業調査において、再開発計画を含む総合的な観点から調査をし、総合アセスメントを行うこととされていることからわかるように、連続立体交差事業を契機とする駅周辺市街地の再開発は、国家的な規模の事業なのである。

そして、本件の下北沢の駅周辺市街地の再開発も国家的な規模を持つ事業であり、単にひとつの地方自治体によって計画・決定され、実行されようとしているものではないことに留意する必要がある。

第2 本件地区計画の概要

- 1 本件地区計画の概要は、準備書面7でも若干触れたが、その内容のひとつは、下北沢の駅周辺地域（北沢2丁目地域）を補助54号線、区画街路10号線の位置を前提に、「商業地区A」「商業地区B」等の9つの地区に区分し、各地区において、用途地域の変更による容積率の緩和等と合わせて容積率の利用率を高めることにある。（甲61）
- 2 また、上記地区区分のうち、「商業地区A」内の敷地で、補助54号線または区画街路10号線に接する敷地については、一定の条件の下に高さ45メートルないし60メートルの高層建築物の建築を誘導していることも、その重要な内容のひとつである。（甲61・8頁「別表第1」）

高層建築物の建築に際して一定の条件を付けていることから、これを規制であると解釈する者もあるようであるが、その条件の内容を見れば、条件というよりもむしろ指導というほうがふさわしいことがわかる。

つまり、行政が、条件の名の下に、建設可能な建築物の条件を詳細に指定し、高層建築物の建設を促しているのである。

なお、本件地区計画では、「当該都市計画道路に並行し当該都市計画道路と一体的な利用が図れる道路区域の部分」も前面道路となると規定し、補助54号線または区画街路10号線に接していなくても、高層建築物の建築を認めているが、この規定の問題点については、後述する。（甲61・8頁「別表第1（イ）」）

- 3 さらに、本件地区計画では、上記商業地区A以外でも、壁面線を定めること等により、高さ制限を緩和するなどし、全体として規制緩和型の街並み誘導型地区計画により、街全体の抜本的な再開発を図ろうとしている。（甲61・2頁「建築物等の規制・誘導の方針」等）

第3 本件地区計画の策定の経緯

1 小田急沿線街づくり研究会報告書（昭和 62 年 6 月）

(1) 連続立体交差事業調査より前に行われていた再開発のための調査

ア 前述のとおり、連続立体交差事業調査では、市街地再開発も含めて調査を行うこととされており、下北沢を含む小田急線連続立体交差事業調査は、昭和 62 年度及び同 63 年度に行われた（乙 6・連続立体交差事業調査報告書 平成元年 3 月）。

しかし、下北沢の再開発計画についての調査は、上記連続立体交差事業調査より前にも実施されている。

世田谷区及び小田急沿線街づくり研究会によって行われた調査である。

(2) 小田急沿線街づくり研究会報告書の内容

同研究会は、川上秀光氏を委員長とするものであり、同研究会による調査報告書が、昭和 62 年 6 月に作成されている。（甲 69・「小田急沿線街づくり研究会報告書」）

ア 小田急沿線街づくり研究会報告書は、まず、「現在の東京」を「超高密化時代」と呼び、「超高密化時代の連立化に際しては、その構造形式の如何を問わずそれが引き起こす超高密度症候群として環境問題に対する認識を深めるべきである」とし、連続立体交差事業による「高層建築の出現による建物利用の変化は避けられないことを十分に認める必要」があり、このような地区環境の大きな変化は、連続立体交差事業の「法的に避けられない結果である。」としている。（甲 69・「小田急沿線街づくり研究会報告書」 i～ii 頁）

すなわち、連続立体交差事業においては、建築物の高層化・大型化が不可避の前提として位置付けられ、すでに、超高密化時代にある東京をさらに高密度化し、環境に対する認識を従来のものから一変させ、それまで以上に環境に負荷をかけることを前提に、市街地の再編を進めようとしているのである。

イ そして、同報告書は、「下北沢駅周辺地区の街づくりの方針」において、「連

立事業、補助 54 号線に伴う再開発ビル建設」を第一に挙げ、駅周辺の建築物の高層化・大型化による再開発の方針を立てている。(甲 69・「小田急線街づくり研究会報告書」26 頁)

この方針を具体的なイメージで示したものが、「図Ⅱ-6 補助 54 号線の空間イメージ」(同 29 頁)である。このイメージをみればわかるように、高架か地下かという構造の違いはあるにせよ、連続立体交差事業に基づいて建設される都市計画道路の沿線に高層建築物を建設するという構想は、現在の計画と何ら変わっていないことがわかる。

また、「図Ⅱ-8 駅周辺市街地の将来想定」(同 32 頁)では、下北沢の駅周辺の土地のどの位置に高層建築物を建設するかが描かれているが、これらの建築物は、本地区計画における商業地区 A 内の 500 m²以上のまとまった敷地上に建設されることが想定されており、本地区計画と同一の内容であるといえる。

ウ さらに、再開発のために適用し得る整備手法として、「第 1 種市街地再開発事業、優良再開発建築物整備促進事業、地区再開発促進事業、居住環境整備事業、市街地住宅建設事業、木造賃貸住宅総合整備事業、地区計画による細街路整備事業、地区施設整備事業、住宅地区改良事業、住環境モデル事業等」が挙げられているが、要するに、市街地再開発の計画があり、その計画を実現する手段として選択しうる制度として、都市計画法その他の法律上の事業等が位置付けられていたのである。

エ なお、「小田急沿線街づくり研究会報告書」では、小田急線を地下化した場合、「補助 54 号は地表面レベルで、幅員 15m で整備できる。」としている。(甲 69・13 頁)

(3) また、同報告書は、この研究会の目的は建設省マニュアルに従った「連続立体交差事業調査」ではないとしているが(同 iii 頁)、先ほど挙げた「下北沢駅周辺街づくりの方針」についての記載(同 26 頁)は、「小田急線連続立体

交差事業調査報告書 平成元年 3 月」(乙 6) の 152 頁以下とまったく同じである。

つまり、小田急沿線街づくり研究会による調査は、実際には、小田急線連続立体交差事業調査と同一の目的で行われたものである。

2 小田急線連続立体交差事業調査報告書 (平成元年 3 月、平成 12 年 10 月)

(1) 前述のとおり、小田急線連続立体交差事業調査報告書には、これに先行して行われた「小田急沿線街づくり研究会報告書」と同一の記載があることからわかるように、小田急線連続立体交差事業調査においても、下北沢の駅周辺市街地の再開発に関する計画は、小田急沿線街づくり研究会による調査の内容と同じものであったことがわかる。(乙 6・152～155 頁)

(2) むしろ問題は、前述のように、連続立体交差事業調査においては、「都市計画の総合的検討を踏まえて関連事業計画、高架下利用計画と一体的に鉄道、側道等の設計を行い、さらに計画の総合的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこと」とされ、「調査の実施に当たっては、特に駅周辺の中心市街地整備に関する検討が重要であり、連続立体交差事業と併せて駅前広場整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の関連事業を積極的に検討」するとされているにも関わらず、平成元年 3 月の連続立体交差事業調査報告書ではこれらの計画の検討がされていないことにある。

しかも、昭和 62 年 6 月の「小田急沿線街づくり研究会報告書」においては、下北沢駅周辺市街地の再開発についての具体的な構想があったのであるから、少なくとも同構想をさらに具体化した案に基づく計画の立案及び総合的アセスメントが行われるべきだったのである。

(3) なお、連続立体交差事業については、平成 12 年度にも、連続立体交差事業調査が行われ、同年 10 月付けで「連続立体交差事業調査報告書」が作成されているが、同報告書においても、下北沢駅周辺市街地の再開発については抽

象的な記載に留まっている。(甲 70)

3 駅周辺街づくりの基本計画案作成調査委託報告書(平成14年3月)

(1) 水面下で進められた再開発計画

平成12年10月の連続立体交差事業調査報告書では、下北沢駅周辺市街地の再開発については抽象的な記載に留まっていたが、この間も、下北沢駅周辺市街地の再開発に関する計画の具体化は着実に進行していた。

その計画の内容を細部に渡って示すものが、「駅周辺街づくりの基本計画案作成調査委託報告書」であり、同報告書の「Ⅲ-8 整備手法の検討」の項では、事業費を含めた詳細かつ具体的な調査の内容が報告されている。(甲71・3-170頁以下)

(2) 再開発ビル建設のケーススタディ

すなわち、上記「Ⅲ-8 整備手法の検討」の項では、再開発の主な事業手法として、「第一種市街地再開発事業、沿道区画整理型街路事業、中心市街地活性化特別対策事業、地区再開発事業、優良建築物等整備事業、まちづくり総合支援事業、身近なまちづくり支援街路事業、総合交通安全施設等整備事業、シンボルロード整備事業、街路事業、地区計画制度、建築協定」が挙げられ(甲71・3-174頁)、このうちの市街地再開発事業を例にとって、下北沢駅周辺の市街地再開発のケーススタディが行われているのである。(甲71・3-175頁以下)

(3) ケーススタディの内容

ケーススタディの内容については、「再開発ケーススタディ施設配置平面図」と名づけられた3-177頁以下の図を見るとよくわかる。

ア 商業地区A内の「BLOCK1」と「BLOCK2」

- (7) まず、3-177頁の図では、再開発ビルを建てる位置が、「BLOCK1」「BLOCK2」で示されているが、「BLOCK1」は現在「オオゼキ」

のある敷地（甲 65 の 3 の敷地）であり、「B L O C K 2」は、補助 54 号線と区画街路 10 号線に挟まれた位置にある敷地であり、いずれも本件地区計画の「商業地区 A」内の敷地である。

- (イ) このうち、「B L O C K 1」では 1800 m²の敷地に 23 階建てのビル（容積率 550%）、「B L O C K 2」では 2300 m²の敷地に 15 階建てのビル（容積率 550%）を建設することを想定し、「保留床処分型再開発事業」と「共同建設型再開発事業」の 2 つのタイプの事業による事業計画の検討を行っている。（同 3-178 頁～180 頁）

ここで、保留床処分型再開発事業とは、従前の土地を従後の床に権利を返還して（権利床）それ以外の床を保留床として処分（売却）して事業費に充填する手法をいい、共同建設型再開発事業とは、土地を売却せずに共有化して、その上に共同ビルを建設するもので、建設に必要な費用等の資金調達は権利者が行う再開発事業の手法をいう。（同 3-180 頁）

そして、「B L O C K 1」についての保留床処分型再開発事業による事業計画の概略検討では、事業費として、転出補償費、営業等補償費、施設本工事費の具体的な数字が挙げられ、さらに一般会計補助金として、同事業を行うにあたって受けることのできる補助金の額まで計算されている。

（同 3-182 頁）

そして、結論として、総経費は、60 億 5000 万円と試算され、同総経費が、補助金と保留床処分金等によってまかなわれると試算されている。（同 3-182 頁）

イ 補助金による資金計画

- (ア) すなわち、同ケーススタディでは、補助金を組み合わせることによって、新たな出資を必要とすることなく事業ができる手法を紹介しているのである。

- (イ) そして、同ケーススタディでは、「B L O C K 1」「B L O C K 2」それ

それぞれについて、「保留床処分型再開発事業」と「共同建設型再開発事業」の2つのタイプの計画を検討した上で、「ケーススタディに対する考察」として次のように述べている。(同 3-192 頁)

「下北沢駅周辺は商業地として全国的に名高く、また駅近接という当該地区の立地状況からして、住宅需要は高いものと想定される。」

「当該地区は商業立地に優れているため、出店希望テナントが多いと想定される上、他の商業地区に比べて高い賃料も期待できるため、従後施設経営の可能性はあると考えられる。」

これらの記述は、要するに、下北沢の事業者や住民等が長い年月をかけて築き上げた下北沢の商業地としての魅力や、育んできた文化によって上がった知名度等をデベロッパーや一部の権利者のために売り払おうとするものであり、デベロッパーに対する営業文句のようである。

- (ウ) いずれにせよ、この駅周辺街づくりの基本計画案作成調査委託報告書からもわかるように、平成 14 年 3 月の時点では、非常に具体的な駅前再開発計画が既に存在し、その内容は、駅周辺の商業地区 A において、高さ 45 メートルないし 60 メートルの建物を建てることを可能にする本件地区計画と基本的に同一の内容のものであったのである。

4 本件地区計画の都市計画決定の過程

- (1) ところで、本件地区計画は平成 18 年 12 月の世田谷区の都市計画決定によって最終的に決定されているが、前述のように、平成 14 年 3 月の時点で詳細な計画があったにもかかわらず、世田谷区はことさらこれを隠し、建前としては、都市計画の策定手続にしたがって計画を策定したかのような外観を作出してきた。

- (2) 駅周辺（東北沢駅・下北沢駅・世田谷代田駅）街づくりの整備計画

世田谷区は、平成 15 年 4 月に、「駅周辺（東北沢駅・下北沢駅・世田谷代

田駅)街づくりの整備計画」を策定したが、同計画では、下北沢駅周辺市街地の整備イメージの例示として、中層建築物によってある程度街並みの揃ったイメージが提示されている。(甲 72 の 4)

つまり、他方で世田谷区は、高層の駅前再開発ビルの建設について細部にわたる詳細な計画を作っているにも関わらず、あたかも駅前の高層化の計画などないように、住民に広報しているのである。

(3) 下北沢駅周辺地区地区街づくり計画

世田谷区は、平成 16 年 5 月に、「下北沢駅周辺地区地区街づくり計画」を策定した。(甲 72 の 8)

しかし、同計画においても、商業地区の「建築物等の整備の方針」では「①下北沢らしい街並みを継承した商業地の充実」を図るとされ、あたかも現在の下北沢の中低層建築物による整備を図るかのような計画を作っている。(甲 72 の 8・3 頁)

(4) 地区計画骨子案

ア そして、平成 16 年 11 月、世田谷区は、本件地区計画についての区の基本的な考え方をまとめたものとして、地区計画骨子案を作成した。(甲 72 の 10)

同骨子案においても、下北沢駅周辺市街地の高層化には具体的に触れられていない。

イ しかし、同骨子案には、次のような記載がある。

「① 新しい街の顔づくり

補助 54 号線や駅前広場(世区街 10 号線)沿道では、街づくりのルールがないまま道路整備とあわせた建物の建替えが行われると、無秩序な街並みになることが予想されます。」(甲 72 の 10・2 頁)

この記載の文言だけでは、これが具体的に一体何を意味するのかすぐには理解できないが、この一文は、行政による下北沢の再開発計画の進め方を読み解くひとつの鍵となるものである。

ウ 道路による高さ制限の廃止

(ア) 建築基準法では、前面道路によって、さまざまな建築制限が課せられている。

(イ) まず、容積率についていえば、前面道路の幅が 12 メートル以上の場合には、指定通りの容積率を利用することができるが、前面の幅が 12 メートル未満の場合には、商業地の場合、前面道路の幅員のメートル数値に 6/10 を乗じたものが容積率となる。

つまり、前面道路の幅員が 4 メートルであれば、容積率は 240% となり ($4 \times 6/10 = 0.24$)、前面道路の幅員が 6 メートルであれば、容積率は 360% となる ($6 \times 6/10 = 0.36$)。(建築基準法 52 条 2 項)

したがって、下北沢のように、比較的幅の狭い道路で構成された市街地では、道路の幅によって容積率が制限を受け、これによって高層建築物の建設が抑制され、中低層の市街地を形成することになる。

ところが、幅 12 メートル以上の道路ができると、道路に接する敷地については、前面道路による容積率の制限がなくなり、たとえば下北沢の商業地域の場合、500%の容積率をフルに利用することが可能になる。

(ウ) もっとも、500%の容積率がフルに使えとしても、前面道路の幅が 15 メートル程度の場合には、商業地域であっても、制限なく自由に建物を建築できるわけではない。

建築基準法上、道路斜線制限と隣地斜線制限によって、建物の高さが制限されるからである。

道路斜線制限というのは、敷地のうちで前面道路から一定の距離までの部分に建築される建築物の高さを制限する制度である。

また、隣地斜線制限というのは、隣地との関係でも、ある程度の上方空間を確保するために設けられた制度であり、道路斜線制限によって削減された部分が、容積率の許す限り前面道路の反対側、すなわち隣地のほうに

しわ寄せされないようにするために設けられた制度である。(甲 76・「都市開発と建築基準法」177 頁)

- (エ) このうち道路斜線制限は、前面道路の反対側の境界線から建物のほうに斜めに線を引き、前面道路の反対側の境界線から 25 メートルまでの建築物の高さは、その斜線の内側におさめなければならないというものである。

つまり、前面道路の幅が 25 メートル未満の場合には、道路斜線制限によって、建物の高さが制限されることになる。

反対に、道路の幅が 25 メートル以上であれば、その道路に接した敷地については、道路斜線制限を受けないことになる。(甲 76「都市開発と建築基準法」170 頁)

- (オ) また、前述のように、道路の幅が 12 メートル以上であれば、前面道路による容積率の制限を受けないことになるので、道路の幅が 25 メートル以上であれば、その道路に接する敷地は、容積率についても、斜線制限についても、道路による制限を受けないことになる。

- (カ) ところで、周知のとおり、東京都は、26 メートルの幅を持つ補助 54 号線を平成 15 年 1 月 31 日に都市計画変更決定した。また、同日、世田谷区は、幅 26 メートルの導入路を持つ区画街路 10 号線を都市計画として決定した。

そして、26 メートルの幅を持つ 2 つの道路が都市計画決定されたことによって、これらの道路に接する土地に建築物を建設する場合には、前面道路による容積率の制限と道路斜線制限による高さ制限を全く受けないことになった。つまり、下北沢の商業地区で、補助 54 号線または区画街路 10 号線に接する敷地については、高さ制限が撤廃されたのである。

- (キ) 原告らは、補助の 54 号線及び区画街路 10 号線の導入路の部分の幅が 26 メートルであることを問題にしてきた。補助 54 号線及び区画街路 10 号線は、本来不要な道路であるが、その不要な道路の幅が 26 メートルである

というのは、不可解でさえあった。

しかし、行政の側からすれば、26メートルという数値は大いに意味のある数値だったのである。

つまり、行政は、15メートルではなく、幅26メートルの道路を作ることによって、道路による建築制限を撤廃したかったのである。

そして、道路による建築制限が撤廃された地区に、本件地区計画によって高さ45メートルないし60メートルの高層・大型の建築物の建築を誘導するという手法により、連続立体交差事業に基づく市街地の再開発を行おうとしているのである。

- (ク) しかも、前述したように、行政は、自ら高さ制限を撤廃しておきながら、住民等に対しては、本件地区計画の骨子案において「補助54号線や駅前広場（世区街10号線）沿道では、街づくりのルールがないまま道路整備とあわせた建物の建替えが行われると、無秩序な街並みになることが予想されます。」などと、他人事のように述べているのである。（甲72の10・2頁）

(4) 地区計画素案

地区計画骨子案に続いて、平成17年3月に、地区計画素案が発表された。（甲73）

そして、同素案において、初めて、本件地区計画が、下北沢駅周辺市街地に、高さ45メートルないし60メートルの巨大な建築物の建設を誘導する計画であることが明らかになった。

当然のことながら、住民等からは、建築物の高さに対する異論が噴出した。

しかし、これに対して、世田谷区は、補助54線または区画街路10号線に接した敷地については、高さの制限がないので、建築物の高さを45メートルまたは60メートルに制限しているという説明を繰り返した。

かかる説明がいかに欺瞞に満ちているかは、これまで述べてきた経緯をみてみれば明らかであろう。

(5) 地区計画原案から、決定に至るまで

ア 行政によって強引に押し通された計画

その後、地区計画原案、地区計画案が発表されたが、その内容は、素案とまったく変わることはなかった。(甲 74、甲 75)

住民等からは多数の反対意見が出たにも関わらず、それらの意見はまったく計画に反映されないまま決定に至った。それは、行政が、昭和 60 年代から画策してきた下北沢の再開発計画を頑なに押し通そうとする強い意思の現れだったのである。

イ 住民等からの意見

地区計画の内容が明らかにされてから寄せられた住民等からの地区計画に対する意見は、本件地区計画そのものの内容に関するものだけでなく、地区計画の不可欠の前提となっている道路計画に関するものも非常に多かった。

それもそのはずであり、補助 54 号線と区画街路 10 号線は、その位置、規模からいって、下北沢の街のあり方にもっとも大きく影響を与える、再開発の中心となるファクターであるからである。

また、だからこそ、連続立体交差事業調査においては、道路事業、駅周辺市街地整備などの関連事業も含めて、計画の総合的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこととされているのである。

ウ 合意のない地区計画

(ア) このような状況から、本件地区計画に対する住民の合意率は、地区計画としては極めて低いまま、決定手続きに至った。

(イ) 本件地区計画原案に対する住民等からの意見

本件地区計画については、平成 18 年 6 月、原案の段階で、都市計画法 16 条及び世田谷区条例に基づいて、意見募集が行われたが、本件地区計画

の区域内地権者からの意見は、賛成が 28、反対が 27 だった。また、その他の住民からの意見は、賛成が 101 に対して、反対は 250 を超えていた。

なお、上記賛成意見合計 129 のうち、124 については、あらかじめ世田谷区によって配布された誘導文書の書式によるものだった。

(ウ) 本件地区計画案に対する住民等からの意見

また、本件地区計画案については、都市計画法 17 条に基づいて、平成 18 年 9 月に意見募集が行われたが、寄せられた意見のうちの 6 割は、計画案に反対する意見であった。

また、原案のときと同様、本件地区計画案に対する賛成意見は、ほとんど、あらかじめ世田谷区によって配布された誘導文書の書式によるものだった。

第 4 本件地区計画の違法事由

1 連続立体交差事業調査要綱違反

(1) 前述のとおり、連続立体交差事業調査においては、「都市計画の総合的検討を踏まえて関連事業計画、高架下利用計画と一体的に鉄道、側道等の設計を行い、さらに計画の総合的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこと」とされ、「調査の実施に当たっては、特に駅周辺を中心市街地整備に関する検討が重要であり、連続立体交差事業と併せて駅前広場整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の関連事業を積極的に検討」するとされている。(甲 42・「連続立体交差事業の手引き」158 頁)

(2) 下北沢における連続立体交差事業についていえば、補助 54 号線、区画街路 10 号線だけでなく、再開発計画である本件地区計画についても、同時に計画を策定し、再開発計画も含めた総合的な観点から、総合アセスメント調査を行う必要があるのである。

(3) ところが、東京都及び世田谷区は、補助 54 号線及び区画街路 10 号線を、

あたかも本件地区計画とは別の計画であるかのように、先行して決定し、それらの都市計画を前提とし、これと一体となる本件地区計画を、時期をずらして策定した。

かかる恣意的な地区計画の策定は、法規範性を有する建運協定の連続立体交差事業調査要綱に反し、違法である。

2 都市計画法 12 条の 5 第 2 項 3 号違反

(1) 都市計画法 12 条の 5 第 2 項は、「地区計画については、前条第二項に定めるもののほか、次に掲げる事項を都市計画に定めるものとする。」と規定し、同項 3 号で「主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園その他の政令で定める施設（以下「地区施設」という。）及び建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画（以下「地区整備計画」という。）」を地区計画に定めると規定している。

(2) 補助 54 号線は、工期区分が 1 期ないし 3 期に恣意的に分けられているが、そのうち 1 期工区の部分は、他の幹線道路と接続することがないのであるから、「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」に他ならない。

また、区画街路 10 号線は、本件地区計画内の道路であるから、文字通り、「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」である。

(3) したがって、補助 54 号線及び区画街路 10 号線の計画は、地区計画と同時に定めなければならない計画である。

ところが、東京都及び世田谷区は、あえて補助 54 号線と区画街路 10 号線の計画を先行して決定し、その後に本件地区計画を定め、両者をずらして決定している。

よって、本件地区計画は、都市計画法 12 条の 5 第 2 項 3 号に反し、違法である。

3 都市計画法 13 条 1 項 14 号、18 号違反

- (1) 都市計画法 13 条 1 項 14 号は、「地区計画は、公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、当該区域の各街区における防災、安全、衛生等に関する機能が確保され、かつ、その良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて合理的な土地利用が行われることを目途として、当該計画に従って秩序ある開発行為、建築又は施設の整備が行われることとなるように定めること。」と規定している。

また、同 18 号は、「前各号の基準を適用するについては、第六条第一項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、かつ、政府が法律に基づき行う人口、産業、住宅、建築、交通、工場立地その他の調査の結果について配慮すること。」と規定し、同 6 条 1 項は、「都道府県は、都市計画区域について、おおむね五年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。」と規定している。

- (2) ところが、本件地区計画は、昭和 60 年代（バブル時代）の計画を踏襲して策定されており、「土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、」当街区域の「良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて」定められたとは言えない。

また、本件地区計画策定は、おおむね 5 年ごとに行われる基礎調査のデータを基に定められたものでもない。

- (3) よって、本件地区計画は、都市計画法 13 条 1 項 14 号、18 号に反し、違法である。

4 都市計画法 2 条、3 条、16 条、17 条違反

- (1) 前述のとおり、本件地区計画は、住民の合意がないまま決定されるに至っ

た。

もともと、都市計画法には、地区計画を決定するにあたっての住民等の合意率についての規定はない。

そこで、地区計画を策定するにはどれくらいの住民等による合意が必要なのか問題となる。

(2) 地区計画の策定のために必要な合意率

ア 地区計画が導入された 1980 年の衆議院建設委員会において、政府は、地区計画策定の際の住民の合意について、「完全な一〇〇%の同意がなければ、法制度上進められないということにはなっておらない。」とした上で、「しかしながら、実際の運用におきましては、この地区計画制度の性格、目途からいたしまして、やはり関係権利者全員の御理解、御協力をいただくことが必要でございますので、現実の運用に当たりましては全員の御理解が得られるように努力をしてまいるということになろうかと思っております。」と答弁している。

(甲 77・第 91 回衆議院建設委員会議事録 9 号・25 頁)

イ この政府方針を受けて、各自治体では、地区計画の決定にあたっては、区域内地権者の 9 割近い同意を要件としている。(甲 78・「都市コミュニティと法」225 頁)

ウ 実際に自治体に対して行った、地区計画の「原案の公告・縦覧をする前」にどの程度の合意形成が必要か」というアンケートに対して、調査対象となった自治体の約半数が、「100%」「全員合意」「原則 100%」「100%近く必要」等と回答し、その他の自治体でも、最低限 80%以上の賛成が必要であると回答している。(甲 79・「コミュニティ・ガバナンス」78 頁)

エ 具体的な事例を見ても、2001 年に横浜市で決定された地区計画の策定段階で、横浜市の担当者は、「地区計画は建築協定とちがって、個々の同意は不要だが、地域住民の 90%の総意が必要である。」と述べている。(甲 78・「都市コミュニティと法」226 頁)

オ 地区計画は、住民自治の原則に基づき、その地域の特性に則して、一定の都市計画制限をし、良好な都市環境を実現するために策定されるものであり、地区計画の基礎となる住民自治の原則からすれば、上記の政府答弁や各自治体での事例のように、その策定にあたっては、住民の全員合意あるいは全員合意に限りなく近い合意が必要であると解すべきである。

カ ところが、下北沢では、全員の合意どころか、賛成率が半分にも満たないにも関わらず、計画案の変更をせずに、強引に都市計画審議会に諮り、結果的に怒号の中で強行採決が行われるに至ったのである。(甲 35 の 81 等)

オ したがって、本件地区計画は、法が要求していると解される住民等の合意率の要件を充たしておらず、違法である。

(3) 公告・縦覧手続きにおける世田谷区による賛成誘導文書の配布

ア しかも、本件地区決定過程では、住民等の合意率が極端に低かっただけでなく、都市計画法の規定する住民参加の手続きの中で、中立であるべき行政が、住民等の意見を誘導する文書を配布していたことが明らかになっている。

イ 法 16 条及び世田谷区条例に基づいて、世田谷区は、本件地区計画の計画案に対する意見募集を行い、同意見募集期間中に集まった賛成意見は 129 だった。ところが、このうち 124 については、世田谷区が作成した賛成誘導文書によるものだったのである。(甲 80・「誘導文書」)

また、世田谷区は、法 17 条の公告・縦覧手続きにおいても、賛成を誘導する文書を作成・配布していたことが明らかになった。(甲 81・「誘導文書」)

ウ 都市計画法の公告・縦覧手続きは、住民参加の重要な手続きであり、意見を集約する行政としては何よりも中立性が要請される。

ところが、世田谷区の場合には、自分たちが作成した案に賛成を得るために、賛成を誘導する文書を配布したというのである。

地区計画の策定過程には、この 1 点だけをとっても重大な手続違反がある。

(4) 住民等の意見が反映されていない都市計画

- ア 街づくりへの住民の参加については「情報なければ参加なし」と言われるが、本件地区計画の場合には、行政が具体的かつ詳細な再開発の計画を入念に作っていたにもかかわらず、これを住民等に明らかにして来なかった。
- イ また、本件地区計画の決定過程においては、多数の住民から反対の意見が出ていたにもかかわらず、素案の段階から、原案、案を経て決定に至るまで、本件地区計画の内容はまったく変わらず、住民等の意見は計画にまったく反映されなかった。
- ウ かかる行政の行為は、都市計画法が予定している都市計画への住民参加の手続をないがしろにするものであり、違法であると言わざるをえない。
- (5) このように、本件地区計画は、法の要求する住民の合意率を充たしていないこと、都市計画法の住民参加の手続において行政が誘導文書を配布したこと、住民等の意見が計画に反映されていないこと等から、都市計画法2条、3条、16条、17条に反し、違法である。

5 建築基準法違反

- (1) 本件地区計画では、商業地区A内では、補助54号線または区画街路10号線を前面道路とする敷地で、他の一定の条件を充たすものは、敷地面積が2000㎡以上の場合には、高さ60メートルの建物を建てることができ、敷地面積が500㎡以上の場合には、高さ45メートルの建物を建てることできるとされている。(甲61の6・6頁、13頁)

また、商業地区A内では、補助54号線または区画街路10号線を前面道路とする敷地でなくても、当該都市計画道路に並行し当該都市計画道路と一体的な利用が図れる道路区域の部分に接する敷地についても、上記の条件で、高さ45メートルないし60メートルの建物ができるとされている。(同上)

そして、本件地区計画は、都市計画決定後、世田谷区の条例としても制定されている。(世田谷区地区計画等の区域内における建築物の制限に関する条

例)

- (2) しかし、上記後段の規定は、基準となる道路に接していなくても、その道路と並行する別の道路に接する場合には、基準となる道路と接しているとするものであり、「建築物の敷地は、道路に二メートル以上接しなければならない。」と規定し（建築基準法 43 条）、敷地が接する道路の形態によって、建築基準を定める建築基準法に反するものである。
- (3) したがって、本件地区計画の条例は、法律の範囲内で定められた条例であるとは言えず（憲法 94 条）、建築基準法に反し、違法である。

第 5 本件地区計画との関係における補助 54 号線、区画街路 10 号線、本件連続立体交差事業の違法性

1 本件地区計画の違法性に基づく補助 54 号線、区画街路 10 号線、本件連続立体交差事業の違法性

- (1) このように、本件地区計画には、数々の違法事由がある。

そして、本準備書面の冒頭で述べたとおり、本件都市計画道路補助 54 号線、区画街路 10 号線及び本件連続立体交差事業と本件地区計画とは一体性を有しており、各計画の違法性は、他の計画の違法事由となる。

- (2) したがって、本件都市計画道路補助 54 号線、区画街路 10 号線及び本件連続立体交差事業の各認可処分は、いずれも違法である。

2 本件地区計画との関係における補助 54 号線、区画街路 10 号線の違法性

- (1) 先ほど、都市計画法 12 条の 5 第 2 項 3 号は、地区計画については、主として街区内の居住者等の利用に供される道路の計画を都市計画に定めるとして、同規定の趣旨をすべての都市計画に共通する見地から規定したものが、法 13 条 1 項柱書きである。

すなわち、同項は、都市計画は、「当該都市の特質を考慮して、次に掲げる場所に従つて、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事

項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない。」と規定し、例えば、道路の都市計画を定める場合には、その都市の土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項である地区計画についても一体的かつ総合的に定めなければならないとしている。

(2) ところが、既に見てきたように、本件では、補助 54 号線と区画街路 10 号線の都市計画を本件地区計画と切り離して定めており、都市の土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めたとは到底言えず、裁量の範囲を逸脱した違法がある。

(3) したがって、補助 54 号線及び区画街路 10 号線は、都市計画法 13 条 1 項に反し、違法である。

以上